

Dôchodková reforma

***Reforma dôchodkového systému
v Slovenskej Republike
Riešenie implicitného dlhu***

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny
Slovenská republika

Ing. Dušan Lukášik, CSc, Ing. Ľubomír Růžek
Zadanie: Ing. Michal Szabo

V Liptovskom Mikuláši 24. Február 2000

Dôchodková reforma

Stav v dôchodkovom zabezpečení a navrhované princípy reformy

Analýza súčasného stavu dôchodkového zabezpečenia poukazuje na to, že systém

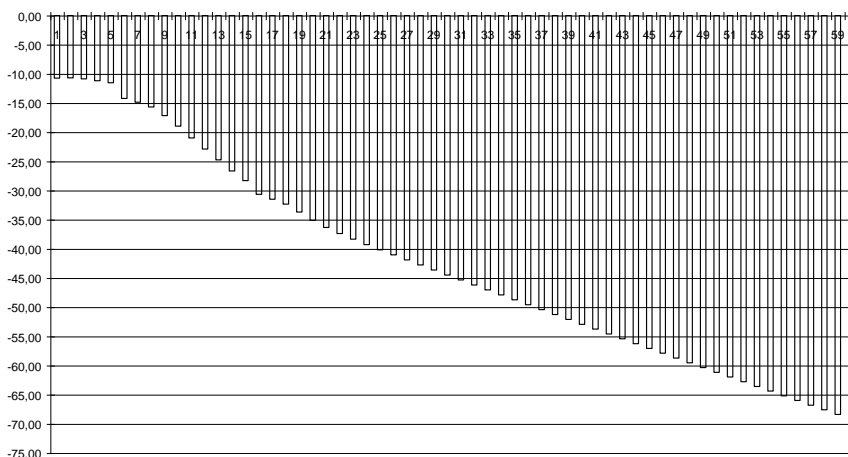
- neodráža dostatočne stav transformácie ekonomiky
- nezohľadňuje pozitívne demografické zmeny u obyvateľstva a nereaguje na demografické negatíva ako odraz stavu ekonomiky

Prvá skutočnosť nie je premietnutá do novo definovanej individuálnej zodpovednosti jednotlivca spolu s príslušnou úrovňou sociálnej solidarity. Výsledkom je často zneužívanie možností dané súčasným systémom dôchodkového zabezpečenia jednotlivcami na trhu práce, či už je to odchod do tieňovej ekonomiky alebo u samostatne činných osôb minimalizácia odvodov do Sociálnej poisťovne.

Pozitívne demografické zmeny, vyjadrené predĺžením strednej doby dožitia, prinášajú tlak na výdajovú stránku systému dôchodkového zabezpečenia. Zníženie pôrodnosti predstavuje negatívny element demografie a je odrazom súčasného ekonomického stavu. Analýza poukazuje, že je potrebné zaviesť do systému taký demokratický prvok, ktorý umožní samotnému občanovi zväziť svoju osobnú situáciu a po splnení základných systémovo definovaných podmienok, byť v situácii slobodného rozhodnutia o odchode do dôchodku alebo zotrvaní v pracovnom pomere. Pre motiváciu zotrvania v pracovnom pomere je vhodné zaviesť do systému prirodzené ekonomické stimuly.

Vonkajším prejavom vyššie uvedených javov je deficit v dôchodkových fondoch Sociálnej poisťovne ako aj čiastočne umelé zvýšenie stavu nezamestnanosti na trhu práce. Nižšie uvedený graf zobrazuje priebeh implicitného dlhu v modeli stálych cien sústavy dôchodkového zabezpečenia pre najbližších 60 rokov, ktorý dosahuje ročne výšku od 10 mld. Sk na začiatku po 70 mld. Sk v 60 roku transformácie. Súčasná hodnota tohto dlhu je vyčíslená na astronomickú čiastku 1270 mld. Sk, približne dvojnásobok ročného HDP. (Podobný stav je v Maďarsku, Chorvátsku 3,5 násobok HDP)

mld.Sk Priebeh implicitného dlhu v súčasnom systéme dôchodkového zabezpečenia



Dôchodková reforma

Systémovo je možné sústavu dôchodkového zabezpečenia riešiť nasledovnými postupmi:

- 1. Znížiť výdaje systému*
- 2. Zvýšiť príjmy v rámci systému*
- 3. Zabezpečiť príjmy z externých zdrojov*
- 4. Zabezpečiť maximálne efektívne zhodnocovanie kapitálu systému*

Vyššie uvedené opatrenia vo vhodnej kombinácii musia byť súčasťou konzistentnej reformy dôchodkového systému tak, aby systém bol stabilizovaný v horizonte 60 rokov a viac (USA riešia systém so 75 ročným výhľadom), ktorej zásadným predpokladom je dlhodobá stabilita reformných opatrení, nepodliehajúcich zmenám politiky (Jedná sa o kritické obdobie 10 rokov od zahájenia reformy).

Analýza množstva rôznych modelov riešenia poukázala na to, že súčasný systém je možné stabilizovať v dlhodobom časovom horizonte len keď sa vnesie do neho cca 200 až 250 mld Sk, ktoré vytvárajú prebytok kapitálu, zhodnotenie ktorého umožňuje zabezpečiť podľa nastavených kritérií stabilizáciu systému v 60 ročnom horizonte bez toho, aby sa vyčerpávali zdroje. Časť kapitálu je možné získať vhodným sprísnením podmienok nárokov na dôchodok-opodstatnený pozitívnymi demografickými zmenami predĺžením stredného veku dožitia, ktorý v sebe zároveň obsahuje demokratický princíp osobného rozhodnutia o odchode do dôchodku- kapitál v rozsahu cca 200 mld. Sk. Druhá časť v rozsahu 50 mld. Sk sa navrhuje zabezpečiť kombináciou pôžičky u komerčných inštitúcií a dotáciou zo štátneho rozpočtu.

Navrhované riešenie reformy dôchodkového systému pozostáva z nasledovných vzájomne previazaných krokov, presne vymedzených zákonom:

- 1. Zníženie výdajovej stránky cestou sprísnenia nárokov na dôchodok zahŕňa v sebe popri precizovaní podmienok sociálnej solidarity v jednotlivých skupinách dávok aj zavedenie 30 ročného povinného prispievania do systému do hranice veku 62 rokov u žien a 65 rokov u mužov.*
- 2. Inštitualizácia systému I. a II. piliera a v rámci nich zavedenie individuálnych účtov poistencov, na ktorých bude vedená celková hodnota príspevkov počas ekonomicky aktívneho veku poistenca-poistenec určuje správcu aktív II.piliera*
- 3. Stanovenie nového spôsobu výpočtu dávky starobného dôchodku ako aj ostatných dávok dôchodkového zabezpečenia, odvodených od stavu virtuálneho a kapitalizačného účtu poistenca.*
- 4. Zavedenie prvej fázy 10 ročného transformačného procesu s následným 25 ročným dobehom s časovým rozložením jednotlivých opatrení.*
- 5. Zavedenie I. a II. piliera s riešením virtuálnych individuálnych účtov v I. pilieri a individuálnych účtov s kapitalizáciou v II. pilieri, umožňujúcou prefinancovanie nákladov spojených s deficitom dôchodkových fondov Sociálnej poisťovne ako aj s nákladmi na transformáciu v horizonte 35 až 40 rokov.*
- 6. Vytvorenie podmienok pre profesionalizáciu správy aktív súkromnými spoločnosťami na báze trhových princípov (rozloženie rizika max.15% z hodnoty aktív u jedného správcu spolu s hlasovacími právami), pri súčasnom minimalizovaní administratívnej správy – výberu, vedenia účtov a vyplácaniu dôchodkov verejno-právnou inštitúciou- Sociálnou poisťovňou*
- 7. Systém financovania v rozsahu 50 mld. Sk zabezpečiť kombinovane odvodmi zo štátneho rozpočtu a pôžičkami, krytými súčasnou hodnotou budúceho kapitálu*

Dôchodková reforma

fondy II. piliera, rovnomerne rozloženého medzi budúcich správcov aktív. Pomer štátu a správcov aktív je navrhovaný 1:2. Túto podmienku zaviesť do výberových kritérií pre správcov aktív.

8. Inštitucionalizácia skutočnosti, že výška explicitného dlhu sústavy nebude predmetom započítavania v okruhu dlhu štátneho rozpočtu (v maxime až 250 mld. Sk).
9. Vytvorenie dlhých peňazí 10 až 45 ročných a požiadavka ich zhodnocovania priemerne 2% ročne nad infláciu, vyžaduje ich umiestnenie na efektívnych kapitálových trhoch, alebo cez indexované, štátom emitované dlhopisy
10. Zdroje z druhého kapitalizačného piliera je možné cez štátne dlhopisy použiť pre financovanie systému PAYG a I. piliera
11. Obrázok uvedený nižšie vystihuje organizačné usporiadanie systému dôchodkového zabezpečenia s najnižšími nákladmi na prevádzku.
12. Vzhľadom na značnú neurčitost' štatistického modelu, vyplývajúcu z ekonomického vývoja spoločnosti v najbližších rokoch je potrebné na transformáciu vynaložiť zdroje v rozsahu cca 40 mld. Sk nasledovne:
 1. rok 14 mld. Sk
 2. rok 10 mld. Sk
 3. rok 8 mld. Sk
 4. rok 8 mld. Sk

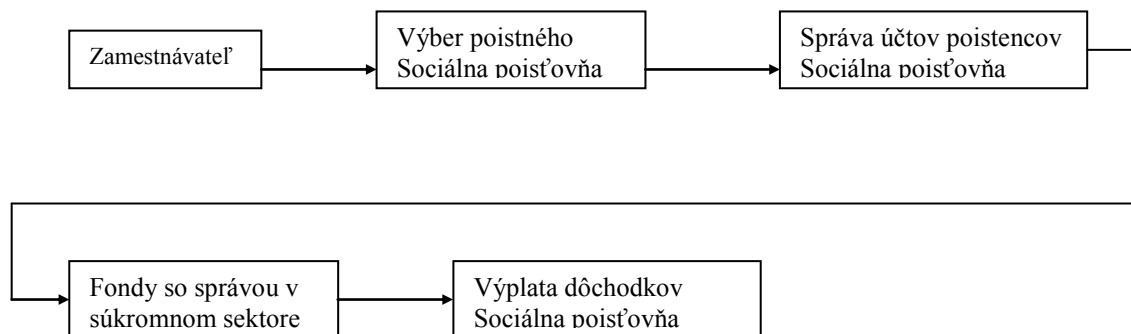
Tieto zdroje navrhujeme riešiť v pomere 1:2 medzi dotáciami štátneho rozpočtu a pôžičkami z komerčného sektora, prednostne od budúcich správcov aktív.

V tomto materiáli je súčasťou dôchodkový systém založený na princípe priebežného financovania pay as you go označovaný ako PAYG.

I. pilier predstavuje systém priebežného financovania so systémom virtuálnych účtov indexovaných na základe indexu reálnych miezd, počas transformácie vo výške 0,75 z indexu reálnej mzdy, po transformácii v plnej výške.

II. pilier predstavuje kapitalizovaný systém individuálnych účtov poistencov so súkromnou správou aktív.

Na nasledovnom obrázku je zobrazený systém s najnižšími prevádzkovými nákladmi



Dôchodková reforma

Dôchodkový systém predstavuje veľký štatistický súbor, kde neexistujú priame väzby medzi účastníkmi, a z toho dôvodu je potrebné správne vydefinovať vzťahy tak, aby odrážali stupeň rozvoja spoločnosti vyjadrené v správnom zastúpení individuálnej zodpovednosti a sociálnej solidarity. Individuálna zodpovednosť musí byť nastavená do motivujúcej úrovne pričom stupeň solidarity musí obsiahnuť nevyhnutné sociálne zabezpečenie postihnutého jednotlivca.

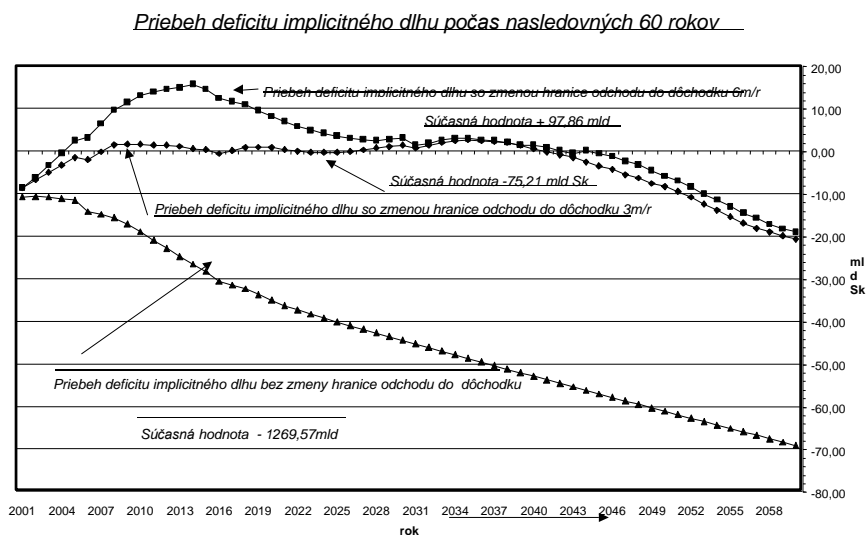
1. Rozhodujúce faktory ovplyvňujúce riešenie dôchodkového systému

V súčasnosti sa na Slovensku stretlo naraz niekoľko nepriaznivých tendencií vyplývajúcich z ekonomického, spoločenského a morálneho stavu spoločnosti na jednej strane, ktoré v kombinácii s nepriaznivým demografickým vývojom výrazne ovplyvňujú ekonomickú pozíciu systému dôchodkového zabezpečenia:

1. Vysoká úroveň nezamestnanosti dosahujúca až 20%, cca 500000 osôb v ekonomicky aktívnom veku
2. Nepriaznivá situácia v demografickom vývoji
3. Pozastavenie reforiem týkajúcich sa vyjadrenia individuálnej zodpovednosti a ich premietnutie do systému sociálneho a dôchodkového zabezpečenia.
4. Vytvorenie makroekonomickej nerovnováhy a riešenie jej stabilizácie

Výsledkom vyššie uvedených javov je, že je *nevyhovujúci pomer medzi platiteľmi príspevkov a poberateľmi dávok čím vzniká deficit vo fondoch dôchodkového zabezpečenia ako ekonomické vyjadrenie nevyhovujúceho stavu*. Súčasný systém pay-as-you-go (PAYG) v svojom princípe zahŕňa *implicitný dlh ako záväzok pracujúcich generácií platiť dôchodky súčasným a budúcim dôchodcom*.

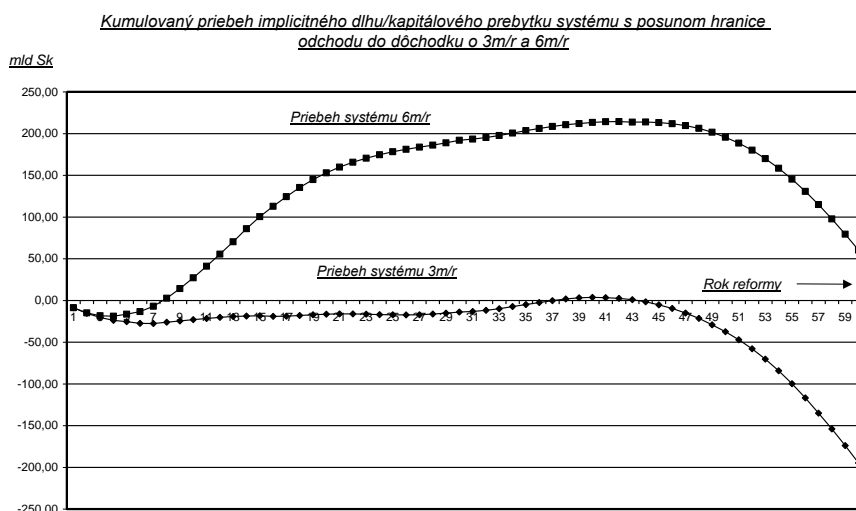
Graf číslo 1



Dôchodková reforma

Rozdiel medzi príjmami a výdavkami systému vyjadruje pojem *implicitný dlh*, pričom ročný deficit je len explicitné vyjadrenie malej časti tohto dlhu. Súčasná hodnota tohto dlhu, počítaná v stálych cenách pre najbližších 60 rokov v nezmenenej sústave predstavuje čiastku 1269 mld. Sk, približne dvojnásobok HDP. Na grafe číslo 1 je zobrazený priebeh implicitného dlhu pre terajší systém a pre systém po sprísnení nárokov na dôchodok označovaný ako 3m/r, kde súčasná hodnota implicitného dlhu je 75,21 mld Sk. Jedine systém so sprísneným nárokom na dôchodok označovaný ako 6m/r vykazuje kapitálový prebytok so súčasnou hodnotou 97,86 mld Sk pre projekciu najbližších 60 rokov. Priebeh zároveň však ukazuje, že po prvých 40 – tich rokoch aj tento systém znova vykazuje deficitný priebeh. Kumulovaný priebeh hodnoty implicitného dlhu resp. kapitálového prebytku je pre oba systémy zobrazené na grafe číslo 2.

Graf číslo 2



Systém dôchodkového zabezpečenia je možné stabilizovať len nasledovnými spôsobmi:

- 1. Znížiť výdaje systému**
- 2. Zvýšiť príjmy v rámci systému**
- 3. Zabezpečiť príjmy z externých zdrojov**
- 4. Zabezpečiť maximálne efektívne zhodnocovanie kapitálu systému**

Tieto opatrenia musia byť riešené v reforme dôchodkového zabezpečenia systémovým spôsobom tak, aby sa systém stabilizoval nielen v blízkej budúcnosti, ale v horizonte 60 rokov a viac (V USA je systém počítaný pre horizont 75 rokov).

Dôchodková reforma

Ukazuje sa, že minimálny súvis medzi výškou celkových príspevkov z ekonomicky aktívneho obdobia a výškou dávok v dôchodkovom veku nie je schopný aktívne stimulovať chovanie sa občana pozitívnym spôsobom, ale naopak, odvody do fondov chápané ako ďalšia daň motivujú jednotlivcov chovať sa prirodzene, t.j. znížiť si náklady maximálne možným spôsobom, či už je to čierny trh práce so simultánnym poberaním dávok v nezamestnanosti alebo znižovanie odvodov do Sociálnej poisťovne na najmenšiu možnú úroveň u samostatne zárobkovo činných osôb.

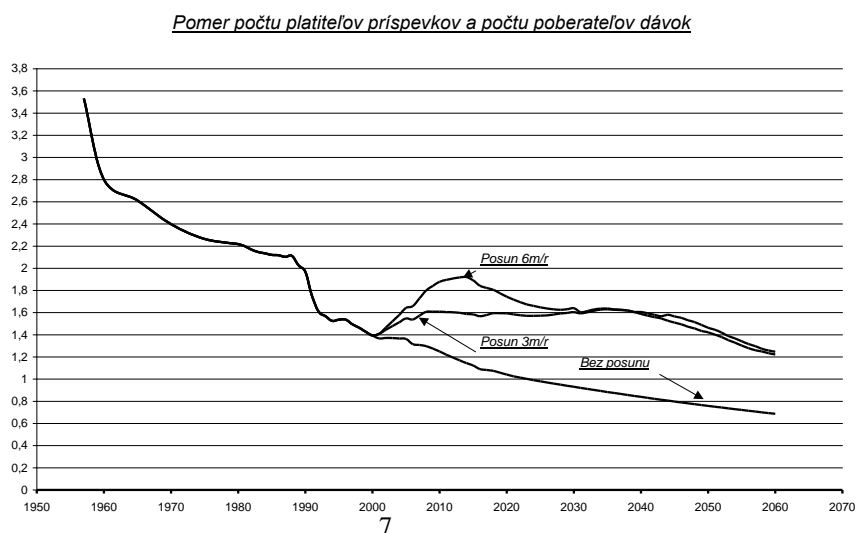
*Vyjadrenie úzkej súvislosti medzi výškou všetkých príspevkov odvedených poisťencom počas aktívneho veku a výškou starobného dôchodku cez prepočet **individuálneho účtu vedeného počas celého obdobia aktívneho veku** je jedným z podstatných riešení týchto javov a umožňuje pozitívne ovplyvňovanie chovania sa jednotlivcov na trhu práce a to tak v kategórii nezamestnaných ako aj v kategórii samostatne zárobkovo činných osôb.*

Na základe skúseností z iných krajín môžeme odhadnúť, že len tento krok môže pozitívne ovplyvniť trh práce cca o 3 až 4% z hľadiska zníženia počtu nezamestnaných čo výrazne ovplyvní príjmovú a výdavkovú časť fondov.

Demografický vývoj

Demografický vývoj na Slovensku, podobne ako v iných krajinách OECD, má veľmi nepriaznivý vývoj, ktorý je spôsobený najmä znižujúcou pôrodnosťou a predlžujúcou sa strednou dĺžkou života, čo dokumentujú aj skutočnosti, že pokiaľ v roku 1960 bol podiel obyvateľstva v Slovenskej republike v predproduktívnom veku 31,6%, v roku 1998 bol už len 20,5% pričom stredná dĺžka života sa za toto obdobie predĺžila o cca päť rokov. Táto síce pozitívna skutočnosť (predlžovanie stredného veku dožitia) má veľmi nepriaznivý vplyv na systém sociálneho zabezpečenia v Slovenskej republike, pretože nepriaznivo klesá pomer prispievateľov do systému sociálneho zabezpečenia (platiteľov), k príjemcom z neho vyplácaných dávok. Tento pomer je zobrazený na grafe č.3 pre súčasný stav ako aj pre systémy 3m/r a 6r/m.

Graf číslo 3



Dôchodková reforma

Graf číslo 3 vystihuje skutočnosť, že v Slovenskej republike je relatívne veľmi nízky vek odchodu do dôchodku, v porovnaní s Európou a aj s okolitými krajinami (Poľsko, Česká republika), kde postupne pristúpili k posunu hranice veku odchodu do dôchodku. Len tento typ sprísnenia nárokov na dôchodok umožňuje zvrátiť nepriaznivý trend tak, ako je to zobrazené u systémov s 3m/r alebo 6m/r.

Všeobecný trend vo svete je aj vo vyrovnávaní dôchodkového veku žien a mužov, čo má svoje opodstatnenie v podstatne dlhšom očakávanom veku dožitia žien ako mužov. Vo väčšine Európskych krajín je vek odchodu do dôchodku mužov a žien veľmi blízky a v niektorých prípadoch rovnaký.

*V súčasnosti existuje zásadný princíp sociálnej solidarity, ktorý do istej miery skrýva v sebe **nespravodlivosť** medzi poistencami v systéme dôchodkového zabezpečenia. Tou je skutočnosť, že iba časť poistencov sa dožíva dôchodkového veku pričom príspevky zaplatené do fondov Sociálnej poisťovne od zomrelých sú redistribuované v rámci generácie. Inými slovami, tí, ktorí sa nedožijú dôchodkového veku prispievajú na zabezpečenie dôchodkov tých, ktorí si uchovali zdravie a užívajú dôchodok.*

Stredný vek dožitia narodených mužov je 68,5 roka, t.j. akoby sa každý muž dožil 8,5 roka dôchodku. Realita je, že tí čo sa dožijú dôchodku, ich stredná doba dožitia je 15,68 roka, to znamená, že sú jednotlivci, čo sa dožijú aj 30 rokov počas dôchodku. Podobne u žien platí, že stredná doba dožitia je 76,7 roka a pre 55 ročné to je 24,36 roka.

*Ak sa má systém ustabilizovať, je nutné **zvýšiť príjem** peňazí do fondov. To je možné z pohľadu poistenca dvomi spôsobmi:*

- 1. Zvýšiť odvody do fondov Sociálnej poisťovne z úrovne 27,5% z hrubej mzdy***
- 2. Zvýšiť pomer medzi platiteľmi príspevkov a poberateľmi dávok sprísnením podmienok nárokov na dôchodok - predĺžením hranice veku odchodu do dôchodku***

*Prvé riešenie ešte viac prehĺbi **nespravodlivosť** vyplývajúcu z definovaného typu solidarity, zvýši náklady na pracovnú silu, čo povedie k ďalšiemu rastu nezamestnanosti a zníži životnú úroveň pracujúceho.*

Druhé riešenie vystihuje jednak demografický trend a taktiež nežiadúco neprehlbuje nespravodlivosť vyplývajúcu z princípov solidarity, pričom zachováva rovnakú úroveň nákladov na pracovnú silu.

Kombinované riešenie, zavedené spolu s posunom hranice veku odchodu do dôchodku a individuálnych účtov bude umožňovať, po povinnom počte odpracovaných rokov na základe výšky vypočítaného dôchodku pre príslušný vek, občanovi posúdiť svoju situáciu a bude to občan, ktorý sa bude môcť rozhodnúť kedy odíde do dôchodku. Táto časť riešenia predstavuje významný prvok demokracie pre občana.

Na základe uvedeného sme predĺžili dôchodkový vek u mužov na 65 rokov a u žien jednotne na 62 rokov v dvoch variantoch. Prvý variant predpokladá sprísnenie nárokov na dôchodok s posunom hranice veku odchodu do dôchodku o 3 mesiace ročne a druhý variant pri posune o 6 mesiacov ročne.

Dôchodková reforma

Z grafu číslo 1 - priebehu deficitu implicitného dlhu systému PAYG bez úpravy je evidentné, že systém sa prakticky od roku 2001 postupne zadlžuje a v tejto projekcii klesá v poslednom roku ročný dlh až na z počiatočných **10 miliárd Sk až na 70 miliárd** v konečnom roku bez akejkoľvek šance, aby bežným spôsobom bolo možné tento deficit riešiť.

Posuny 3m/r a 6m/r v sebe skrývajú iný spôsob redistribúcie zdrojov medzi generáciami, pričom oba systémy vykazujú po roku 2029 temer rovnaký priebeh deficitného charakteru. Rozdiel jeho priebehu do roku 2039 tkvie v tom, že systém s posunom o 6 mesiacov je schopný akumulovať kapitálové rezervy, naopak systém s 3 mesiacmi tieto rezervy nie je schopný akumulovať. Túto skutočnosť lepšie vystihuje priebeh kumulovaného deficitu/kapitálových prebytkov zobrazených pre oba systémy na grafe číslo 2.

Dôležitým konštatovaním z grafu číslo 2 je, že systém s posunom 6m/r je schopný naakumulovať **až 210 mld Sk v stálych cenách**, čo vytvára kapitálový základ pre stabilizáciu systému a ďalšie kapitálové zhodnocovanie týchto rezerv.

Analyza poukazuje na nutnosť zásadnej reorganizácie dôchodkového systému PAYG, kde popri redistribúcii zdrojov medzi generáciami s posunom o 6 mesiacov za rok a nutnosti vytvorenia kapitálových rezerv systému musí byť zároveň vhodne vyjadrená adresná individuálna zodpovednosť pri zabezpečení požadovanej úrovne solidarity. Aby bolo možné poskytnúť občanovi právo samostatného rozhodnutia o konkrétnom termíne odchodu do dôchodku, je nutné zaviesť osobné účty a to v priebežnej časti systému v podobe virtuálnych osobných účtov a v kapitalizačnej zložke v podobe individuálneho účtu krytého konkrétnym kapitálom

Prvú časť reformovaného systému, závislú od trhu práce a jej produktivity budeme nazývať I. pilier, pričom II. pilier označuje kapitalizačnú časť reformovaného systému.

Základným cieľom tejto zmeny je zabezpečenie rovnakej úrovne dôchodku počas transformačného obdobia, pričom simultánne je nutné riešiť financovanie súčasného systému PAYG pre najbližších 20 – 40 rokov a zároveň zabezpečiť zdroje pre druhý pilier kapitalizačného systému.

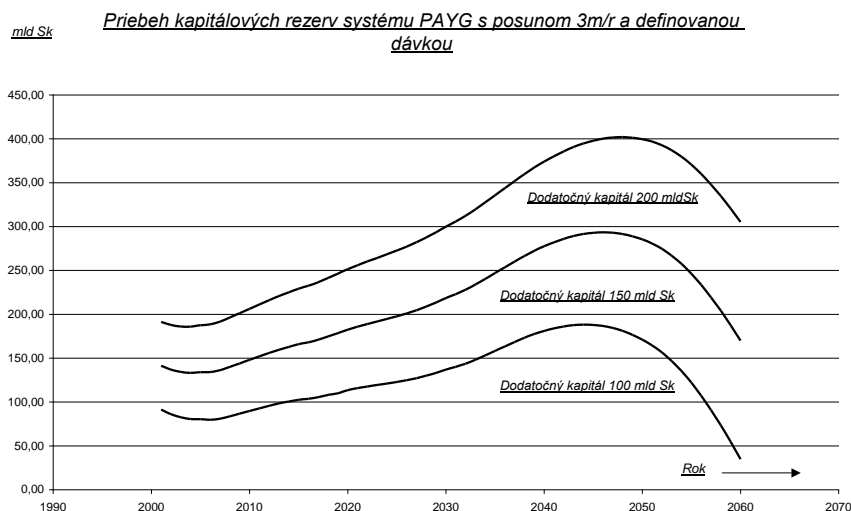
Vysoký implicitný dlh systému až 1 269 mld. Sk v nasledujúcich 60 tich rokoch je možné riešiť jedine sprísnením podmienok na dôchodok a to v stanovení hraníc 62 rokov pre ženy a 65 rokov pre mužov pri razantnom dosiahnutí tohto stavu počas 12 rokov. Kapitál v rozsahu viac ako 200 mld. Sk vzniká ako výnos z príspevkov intervenujúcej generácie-pracujúcich.

Dôchodková reforma

2. Model s definovanou dávkou

Z priebehu implicitného dlhu v systéme 3m/r vyplýva, že je nutné vnieŕ do systému cca 75 mld. Sk z externých zdrojov. To však zabezpečí riešenie len na najbližších 60 rokov a potom zrejme systém bude deficitný. Graf číslo 4 vystihuje priebeh kapitálových rezerv systému 3m/r pre tri hodnoty externého kapitálu a to 100, 150 a 200 mld. Sk.

Graf číslo 4



Vo všetkých troch prípadoch je v projekcii úplne evidentné, že systém je riešiteľný počas 60-tich rokov, ale zo všetkých priebehov vyplýva, že po 45 roku, kedy kapitál fondov nadobudne maximum, sa tento postupne vyčerpáva. Analýza ukazuje, že by bolo potrebné *vnieŕ jednorazovo kapitál v rozsahu 150-200 miliárd Sk*, aby tento systém sa stabilizoval a plynule prešiel počas prechodného obdobia do stabilného stavu, ktorý bude odrážať už len demografické výkyvy.

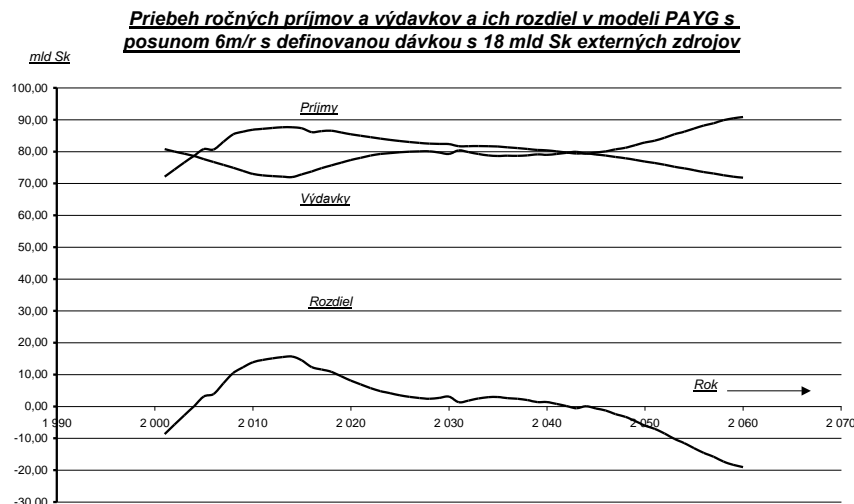
*Podľa vyššie urobenej analýzy v porovnaní s kumulovaným priebehom implicitného dlhu systému PAYG so 6 m/r je možné konštatovať, že výška týchto dvoch kapitálov je takmer rovnaká, cca 200 mld. Sk, len je rozdielny pôvod ich vzniku. V prípade modelu s posunom 6 m/r tento kapitál vzniká **redistribúciou zdrojov medzi účastníkmi dôchodkového poistenia v rámci a medzi generáciami**, tak kapitál podľa modelu s definovanou dávkou a posunom o tri mesiace musí vzniknúť **viac menej ako dodatočný odvod zo štátneho rozpočtu**.*

V zásade je asi možné predstaviť dve formy a to zvýšené odvody daní do štátneho rozpočtu, čím by sa pravdepodobne viac zaťažila podnikateľská sféra, ktorá by postupne aj tak toto bremeno cestou zníženia reálnych miezd naložila na chrbát pracujúcich. Druhý spôsob je zvýšenie dávok do sociálnej poisťovne, čo je síce adresnejšie voči jednotlivcovi, ale v konečnom dôsledku má ten istý efekt, že zdražie pracovná sila a teda podnikatelia tak či tak v priebehu relatívne krátkeho času znížia reálnu hodnotu mzdy pracujúcich. Navyše tento efekt nesie so sebou zvýšený rozsah úspor pracovných príležitostí, t.j. zvýšenie počtu nezamestnaných.

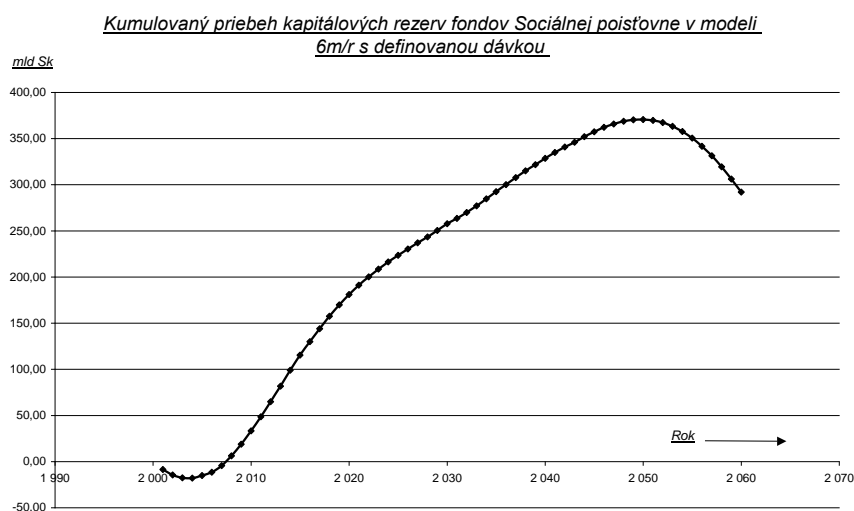
Dôchodková reforma

Model výpočtu definovanej dávky s posunom 6m/r hranice veku odchodu do dôchodku reprezentuje pravdepodobne najjednoduchšie vyriešenie celej problematiky, ale ako ktorýkoľvek čistý systém PAYG po čase vyčerpá vygenerované zdroje a prakticky oddiali znovu nutnosť zavedenia ďalšej reformy, ktorá však už bude zrejme náročnejšia na externé zdroje. Pri razantnom posune hranice veku odchodu do dôchodku za 10 rokov systém v stálych cenách už v štvrtom roku od zavedenia reformy vyrovnáva deficit, pričom kapitálové prírastky dosahujú maximum okolo 16 mld. Sk za rok a z hľadiska kumulácie sú schopné dosiahnuť až hodnotu 350

Graf číslo 5



Graf číslo 6



Dôchodková reforma

mld Sk kapitálového prebytku. Napriek tomu asi po 40 rokoch sa systém znovu dostáva do deficitu a veľmi rýchlo znižuje kapitál rezervného fondu. Tento systém z princípu vystihuje 100%-tnú solidaritu založenú na tých istých princípoch a v tom istom kvantitatívnom meradle počtu platiteľov príspevkov a poberateľov dávok, takže ho je možné pomerne jednoducho zrovnať. *Jedinou krátkodobou výhodou tohto systému je, že na prefinancovanie deficitu počiatočnej fázy je potrebné len 18 mld. Sk, čo na prvý pohľad môže byť atraktívne, ale ako ukazujú grafy, nedochádza k systémovému riešeniu a navyše celý systém obsahuje 100%-tnú solidárnu zložku a neobsahuje zvýraznenie individuálnej zodpovednosti jednotlivca.*

Z toho dôvodu je v ďalšom diskutovaný model, ktorý vychádza z princípu oddeleného I. a II. piliera ako dvoch navzájom nezávislých právnických subjektov, pričom I. pilier reprezentuje 100%-tnú solidaritu a II. pilier 100%-tnú individuálnu zodpovednosť. V oboch modeloch je zavedený princíp individuálnych účtov, v prvom ako virtuálne účty bez vlastného kapitálu a v druhom v podobe reálnych účtov.

Dôchodková reforma

3. Model s oddeleným I. a II. pilierom

Riešenie transformácie súčasného systému sociálneho a dôchodkového zabezpečenia obsahovo v sebe zahŕňa dve základné úlohy.

- 1. Finančnú stabilizáciu súčasného systému PAYG*
- 2. Výstavbu I. a II. piliera nového systému dôchodkového zabezpečenia*
- 3. Riešenie transformácie medzi týmito dvoma systémami*

Pri návrhu riešenia je nutné zohľadniť množstvo rôznych faktorov, ktoré majú svoj pôvod vo vývoji v demografii, vo vývoji na trhu práce a súvisia s ekonomickým prostredím ako takým. Do modelu je nutné zároveň zakomponovať posilnenie individuálnej zodpovednosti pri súčasnom zachovaní požadovanej miery solidarity. Systém musí obsahovať *mieru angažovanosti štátu vyjadrenej v podobe na jednej strane povinného príspevkového systému, na druhej strane dostatočné garancie štátu, že občan nakoniec svoj dôchodok dostane. Zároveň je nutné chrániť naakumulované fondy pred zásahmi politických a iných rozhodnutí toho istého štátu tak, aby nedošlo k znehodnocovaniu poprípade k defraudácii aktív.* Pri návrhu systému je potrebné ďalej zohľadňovať jeho nákladovosť, pričom sa ukazuje, že najnižšie prevádzkové náklady zvyčajne nesú so sebou zvýšené riziko zvlášť zásahov štátu a z toho dôvodu sú častokrát uprednostňované systémy v ktorých je maximálne eliminovaná možnosť týchto zásahov aj za cenu značného zvýšenia prevádzkových nákladov systému.

Popis modelu a jeho východzie predpoklady

Navrhovaný model, ktorý umožňuje riešiť problematiku, vychádza zo systémového návrhu I. a II. piliera.

- I.pilier pracuje v režime PAYG s príslušnými redistribučnými procesmi a napĺňa systémovo definované vyjadrenie solidarity**
- II. pilier, ktorý je riešený cestou individuálnych účtov a ktorý svoje zdroje zhodnocuje kapitalizáciou naakumulovaného majetku**
- Transformácia medzi súčasným systémom pay-as-you-go je riešená cez I. pilier prirodzeným spôsobom**

Do systému solidarity sú zahrnuté nasledovné kategórie dôchodkov:

- 1. Starobné dôchodky***
- 2. Všetky kategórie pozostalostných dôchodkov*
- 3. Všetky kategórie invalidných a ostatných dôchodkov*

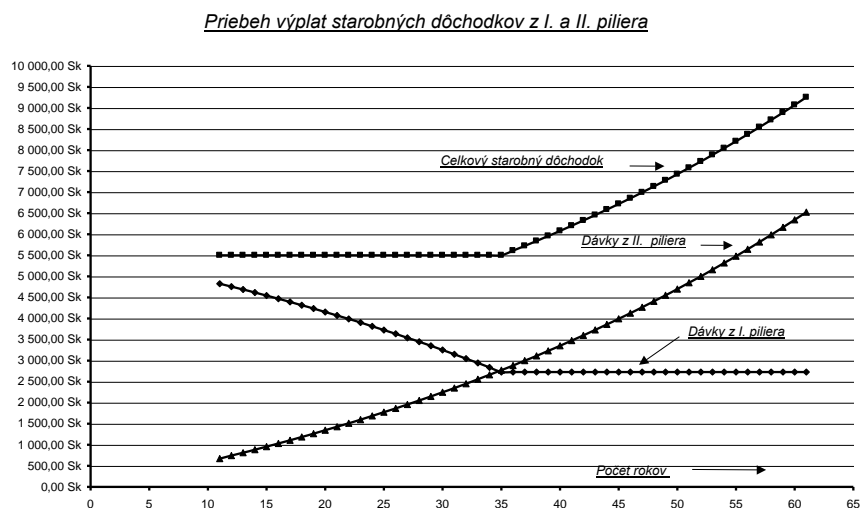
Model I. a II. piliera vychádza z predpokladu, že bude *priamy súvis medzi výškou príspevku plateného počas celého obdobia ekonomicky aktívneho veku a výškou dôchodku*, čo umožňuje moderná technológia bez väčších obtiaží po zavedení individuálnych účtov, pričom v I. pilieri tieto účty budú reprezentovať výlučne účtovnú kategóriu – systém virtuálnych účtov, ale v systéme II. piliera tieto účty budú mať reálny charakter a budú kryté naakumulovaným majetkom, ktorý sa bude

Dôchodková reforma

zhodnocovať. Zavedenie individuálnych účtov rieši minimálne popri inom dva základné spoločenské problémy:

1. Rieši posilnenie individuálnej zodpovednosti za svoj osud a životnú úroveň v dôchodkovom veku a tým výrazne pozitívnym spôsobom ovplyvňuje chovanie sa jednotlivca na trhu práce. Jeho zavedenie bude reprezentovať aktívny činiteľ formovania trhu práce.
2. Ako nižšie ukážeme, systém II. piliera individuálneho sporenia je projektovaný tak, aby po prispievaní minimálneho povinného počtu rokov 30 rokov, bol občan ďalej stimulovaný prispievať-zotrvať v pracovnom pomere, práve výškou dôchodku závislého významne od stavu účtu v II. pilieri a tým bude na občani ponechaná vôľa, aby sa sám rozhodol na základe jeho osobných podmienok a ďalších predstáv o živote, či zostane ďalej pracovať alebo odíde do dôchodku. Je to jeden z významných prvkov demokracie zahrnutých do tohto modelu. Pribeh výšky dôchodku pre priemerný plat v závislosti od dĺžky sporenia je zobrazený na grafe číslo 7.

Graf číslo 7.



Systémy I. a II. piliera sú povinné z pohľadu odvodov príspevkov a z toho pohľadu je logické a prirodzené, že zdroje poskytnuté poisťovňami-príspevky, v tomto systéme budú štátom garantované. Z pohľadu štátu sa jedná teda o štátom garantované sporenie na dôchodok, čo spolu s vlastnosťami solidarity týchto systémov nesie so sebou aj skutočnosť, že štát obmedzuje výšku garancie vo vzťahu k občanovi, čo znamená v praktickom vyjadrení strop príspevkov počítaných ako 27,5% z 8 násobku minimálnej mzdy, v súčasnosti 32 000 Sk mesačne (napr. v Poľsku do výšky odvodov zo mzdy 250% z priemernej mzdy). Na druhej strane má štát záujem maximalizovať príjmy s cieľom ich využitia v sociálne ladenej solidarite a sú to práve tieto dva parametre t.j výška garancie štátu voči jednotlivcovi a úroveň šírky solidarity, ktoré je nutné veľmi citlivo nastaviť.

Dôchodková reforma

Redistribučné nástroje zabezpečujú legitímne politické ciele demokratickej spoločnosti a zvlášť verejné systémy dôchodkového poistenia sú typickým príkladom ich využitia. Z hľadiska ekonomického umožňujú zabezpečenie stanovených cieľov poistenia s minimálnymi nákladmi. Vhodne skonštruované redistribučné mechanizmy sú integrovanou súčasťou dôchodkových systémov. Tieto mechanizmy je možné zakomponovať do kapitalizovaných systémov individuálnych účtov s povinným príspevkom, transparentným spôsobom ex ante tak, aby bol zrozumiteľný a čitateľný pre verejnosť. (Prof. Robert Holzmann, Svetová banka, Štockholmská konferencia 1998)

Jedným z parametrov, ktorý v svojej podstate odráža nastavenie solidarity a individuálnej zodpovednosti z pohľadu jednotlivca je rozdelenie príspevku medzi fondy I. a II. piliera.

Toto rozdelenie systémovo vychádza z nasledovných princípov:

1. Povinnosťou poistenca je prispievať minimálne 30 rokov do systému sociálneho a dôchodkového zabezpečenia
2. Výška naakumulovaných zdrojov na individuálnom účte v II. pilieri po 30 tich rokoch špenenia musí zabezpečiť pokrytie výplat 40% z požadovanej výšky dôchodku. To znamená, že pri priemernom plate 11000 Sk mesačne priemerný starobný dôchodok musí byť 4 400 Sk mesačne a teda systém II. piliera pre príslušný predpokladaný vek dožitia pri nastavenej hranici veku odchodu do dôchodku 65 rokov u muža a 62 rokov u ženy, ktorý reprezentuje priemerne 16,5 roka musí zabezpečiť mesačnú výplatu 2200 Sk.

Keďže sa predlžuje vek dožitia pri skoršom obchode do dôchodku, aproximovali sme poistno-matematické výpočty z hľadiska parametrov dĺžky špenenia na 35 rokov 12-krát do roka, z výberu polovice dôchodku z I. piliera a polovice dôchodku z II. piliera 2750 Sk počas 16,5 roka opäť 12-krát ročne pri úročení 2% ročne. Výpočet stanovuje, že sa jedná o výšku príspevku 760 Sk pre priemerný plat 11000 Sk, čo zároveň určuje, že z 27,5% odvodov do Sociálnej poisťovne v sume 3025 Sk, 760 Sk ide do II. piliera, 2174,25 Sk do I. piliera, 60,50Sk do Správneho fondu Sociálnej poisťovne a 30,25 Sk do Garančného fondu poistenia.

Garančný fond

Garančný fond vystihuje súčasnú situáciu a jeho úlohou je kryť deficit na účtoch poistencov z titulu neuhradených príspevkov zamestnávateľmi v prospech účtu týchto klientov. Po vyčlenení systému dôchodkového poistenia zo štátneho rozpočtu je úplne evidentné, že vo vzťahu k vymáhaniu týchto pohľadávok má mať Sociálna poisťovňa jednoznačne prioritu aj pred daňovými úradmi, pričom logika tejto priority vychádza z toho, že práca bola odvedená a navyše, že zlyhal štát pri vynutiteľnosti povinností. Garančný fond je jedným z nástrojov eliminácie rizika konkrétneho poistenca, pričom postup sa predpokladá taký, že v prípade, že nedôjde k odvedeniu príspevkov v mene poistenca zamestnávateľom, tieto príspevky sú hradené z aktív Garančného fondu, pričom Sociálna poisťovňa vymáha tieto pohľadávky už len v prospech Garančného fondu. Keďže sa jedná o vymáhanie pohľadávok s príslušenstvom, bude nutné zaviesť také ustanovenie zo zákona, aby aj príslušenstvo sa dostávalo do aktív Garančného fondu a nie do aktív Správneho fondu Sociálnej

Dôchodková reforma

poisťovne. V modeli je nastavený 1% odvod do tohto fondu, ďalšie analýzy však ukážu, či toto nastavenie je správne a dostatočné a ako dlho má trvať.

Model vychádza z metódy stálych cien a je projektovaný s výhľadom na najbližších 60 rokov. Pri týchto úvahách je vyslovený predpoklad, že zdroje sa budú zhodnocovať v dlhodobom časovom horizonte 2% ročne nad infláciu a podobne, prípadné pôžičky sú takisto riešené s úvahou vyplácania vo výške 2% ročne ako ceny peňazí. Tento prístup umožňuje očistiť systém od akýchkoľvek hypotetických úvah vývoja ekonomiky ako takej, jej výkyvov a následne zahmlievajúcich procesov, kde by nebolo možné vidieť, ako sa systém správa vo svojej vnútornej podstate. Aby sme vystihli súčasný stav ekonomiky, ktorú v stálych cenách projektujeme do budúcnosti, zvolili sme základné parametre vymedzené nižšie:

1. *Výška priemernej mzdy 11000 Sk mesačne.*
2. *Požadovaný výstup – starobný dôchodok je vo výške 40% z priemernej mzdy pri 30 ročnom sporení a zároveň štatistický priemer modelu je v zmysle doporučení EU riešený na 50% z priemernej mzdy, t.j. 5500 Sk.*
3. *Úroková sadzba zhodnocovania ako aj požičiavania peňazí 2% ročne.*
4. *Správny fond Sociálnej poisťovne 3,5% z vybraných príspevkov.*
5. *Úspešnosť výberu 95%, tento však z princípu garancie štátu občanovi za príspevok už z vykonanej práce, musí byť doplnený zo štátneho rozpočtu, pretože poistenec prácu odviezol a došlo k zlyhaniu funkcií štátu.*
6. *Garančný fond 1% z vybraných príspevkov.*
7. *Fondy I. a II. piliera budú administratívne spravované verejno-právnou inštitúciou Sociálnej poisťovne so štátnou garanciou za vybraný príspevok.*
8. *Kapitál fondov bude zhodnocovaný súkromným sektorom na základe výberového konania.*
9. *V prípade, že výška explicitného dlhu, ktorá kulminuje pri 250 miliardách nebude zahrnutá do dlhu štátneho rozpočtu, narábanie s aktívami fondu II. piliera bude možné len cez štandardné nástroje kapitálového trhu, čím sa posilní bezpečnosť celého systému.*
10. *Nastavenú dobu transformácie je možné vystihnúť nasledovnými parametrami:*
 - a/ *Systém II. piliera začne vyplácať dôchodky prvýkrát po desiatich rokoch od jeho naštartovania*
 - b/ *Systém potrebuje ďalších 25 rokov, aby sa preklopil zo súčasného systému PAYG na 100% systém I. a II. piliera.*
11. *Jedným z vyjadrení vzťahu garancie štátu a solidarity štátu vo vzťahu k poistencovi je, že v tomto prípade systém vypláca pozostalostné dávky v definovanej štruktúre, pričom účty pred dôchodkovým vekom ani v prípade systému II. piliera nepodliehajú dedičskému konaniu, ale aktíva týchto účtov sú raz za štvrtrok presúvané do aktív I. piliera, z ktorého sa vyplácajú pozostalostné dávky, poprípade ďalšie dávky sociálneho zabezpečenia. V dôchodkovom veku sú tieto aktíva použité na vyplácanie anuitného typu dôchodkov.*
12. *Príspevok reprezentuje 27,5% z hrubej mzdy a je hradený zamestnávateľom v mene zamestnanca ako aj zamestnávateľa a pre priemerný plat 11000 Sk je vo výške 3 025 Sk. Jeho rozdelenie je nasledovné:*
 - *I. pilier – 2174,25 Sk*

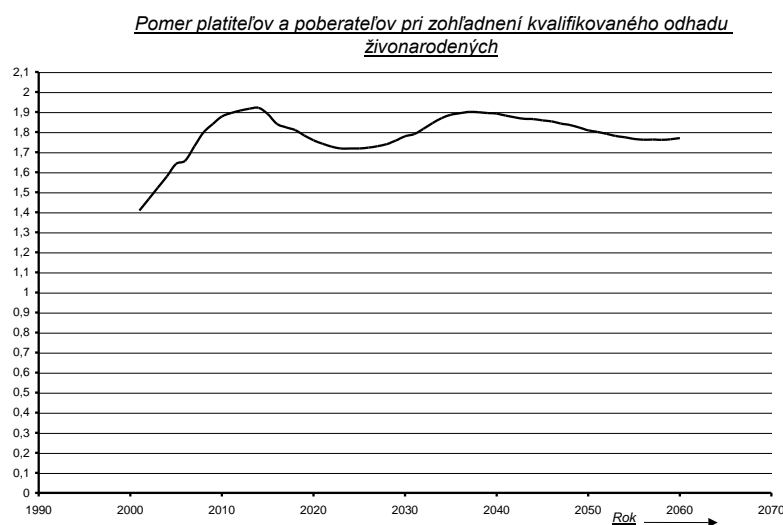
Dôchodková reforma

- **II. pilier 760 Sk**
- **Správny fond Sociálnej poisťovne – 60,50 Sk**
- **Garančný fond – 30,25 Sk**

13. Odmena za správu aktív súkromnému sektoru reprezentuje 15% z dosiahnutého zisku pred zdanením spravovaných aktív.
14. Výnosy z aktív sú zdaňované 15% ročne.
15. Vyplácané dávky dôchodkového zabezpečenia nebudú podliehať osobitnej sadzbe dane.
16. Model predpokladá sprísnený nárok na dôchodok pri posun hranice veku odchodu do dôchodku s tempom 6 mesiacov za rok a stanovuje hranicu pre mužov 65 rokov a pre ženy 62 rokov.
17. 10 ročný posun zahájenia vyplácania z II. piliera súvisí so spôsobom terajšieho výpočtu starobného dôchodku, kde sa berie do úvahy 5 najlepších z posledných 10 rokov. Tým je možné plynule prejsť do nového systému po uplynutí tejto doby.

Pre riešenie systému dôchodkového a sociálneho zabezpečenia a orientáciu z hľadiska trendu je dôležitý parameter *pomer platiteľov a poberateľov*, pričom v tomto parametri sa odráža výška nezamestnanosti, mortalita a počet živo narodených, kde prakticky len tieto tri parametre v celej svojej interakcii a šírke vystihujú ekonomický a demograficko-sociálny stav spoločnosti. Na grafe číslo 8 je zobrazený očakávaný priebeh pomeru medzi platiteľmi príspevkov a poberateľmi dávok pri zohľadnení vyššie uvedených parametrov. Posun hranice veku odchodu do dôchodku o 6 mesiacov za rok v systéme PAYG umožňuje dosiahnuť výrazne lepšiu hodnotu tohto pomeru v extrémne až 1,9 z terajšej hodnoty 1,4 s tým, že tento pomer následne sleduje demografický vývoj a osciluje v rozmedzí 1,7 až 1,9.

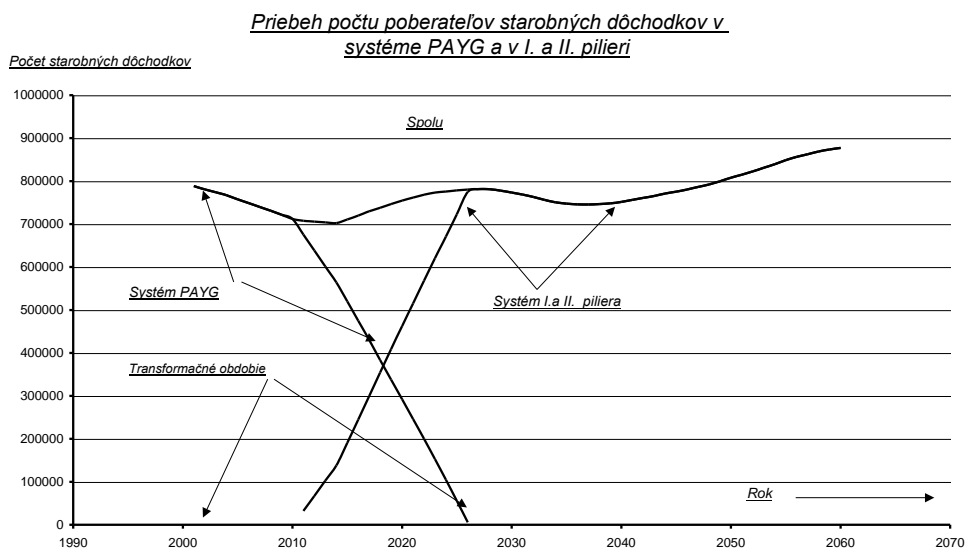
Graf číslo 8



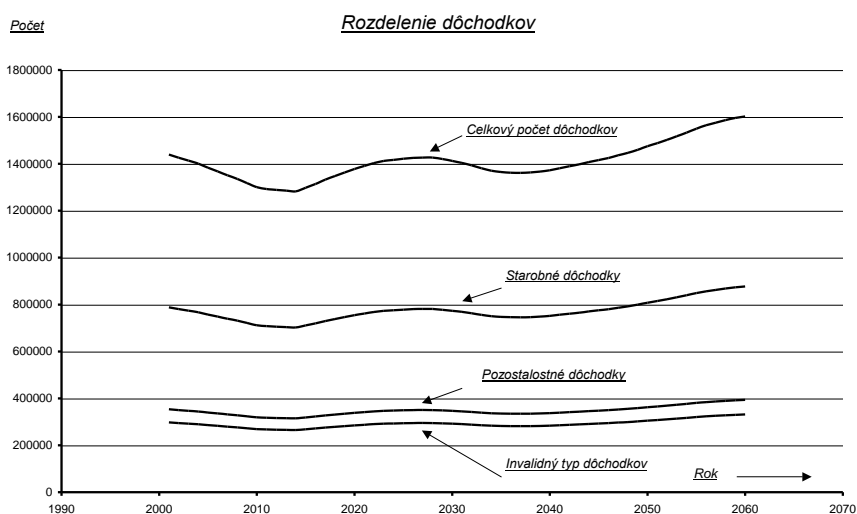
Dôchodková reforma

Na grafe číslo 9 je zobrazený priebeh počtu účastníkov systému PAYG a systému I. a II. piliera. Z obrázku je zrejmé, že počet poberateľov dôchodkov zo systému PAYG v tomto modeli od začiatku reformy klesá, pričom rádovo 300 000 občanov, ktorých z princípu dlhodobej akumulácie kapitálu nie je možné zaradiť do reformovaného systému a ktorí postupujú ešte ďalších 16 rokov po odchode do dôchodku v systéme vyplácania dávok s priemerom 16,5 roka. To znamená, že systém PAYG v dnešnom ponímaní musí pracovať v dobehovom režime 26 rokov z hľadiska modelu, ale reálne časť poistencov sa dožije aj viac ako dvojnásobok štatistického priemeru dĺžky veku dožitia, to znamená skutočne poslední účastníci tohto dôchodkového zabezpečenia opustia systém v horizonte 45 rokov.

Graf číslo 9.



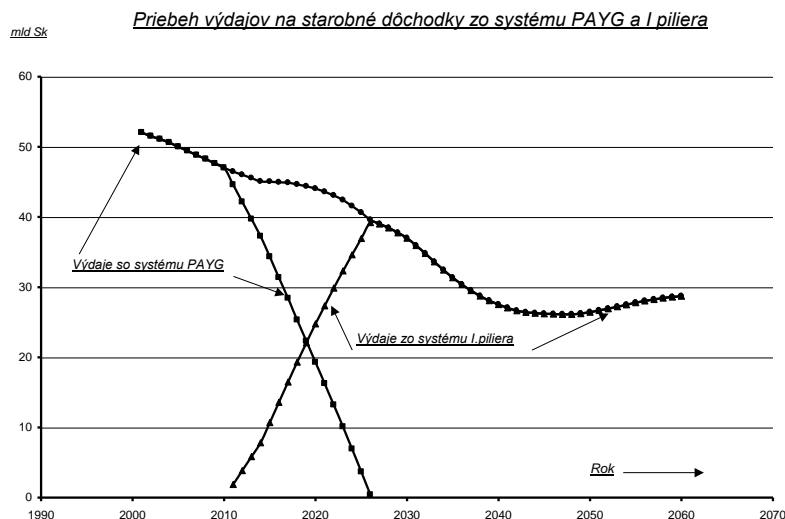
Graf číslo 10.



Dôchodková reforma

Na grafe číslo 10 je zobrazené rozdelenie dôchodkov medzi základné kategórie a to starobné, pozostalostné a invalidné dôchodky.

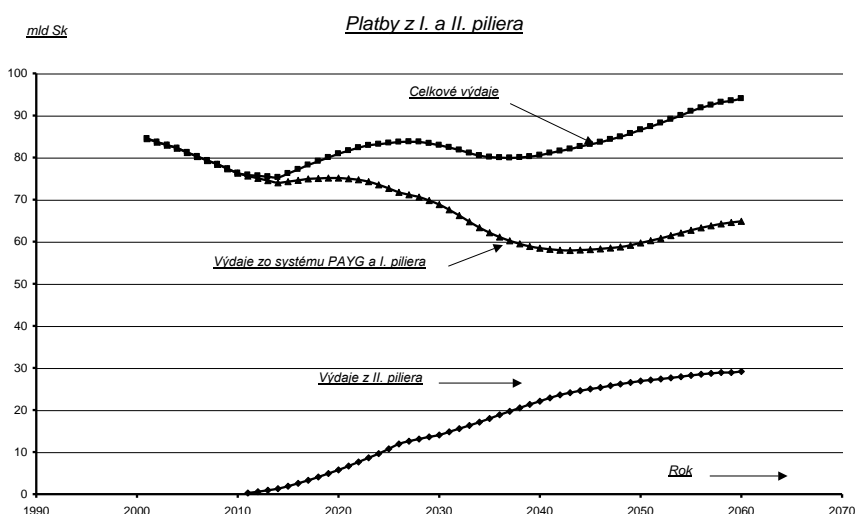
Graf číslo 11.



Na grafe číslo 11. je samostatne zobrazený priebeh výdajov starobných dôchodkov, kde veľmi pekne vidno transformačnú etapu, v ktorej klesajú výdaje zo systému PAYG, postupne narastajú výdaje z I. piliera pričom celkové výdaje systému PAYG a I. piliera postupne klesajú.

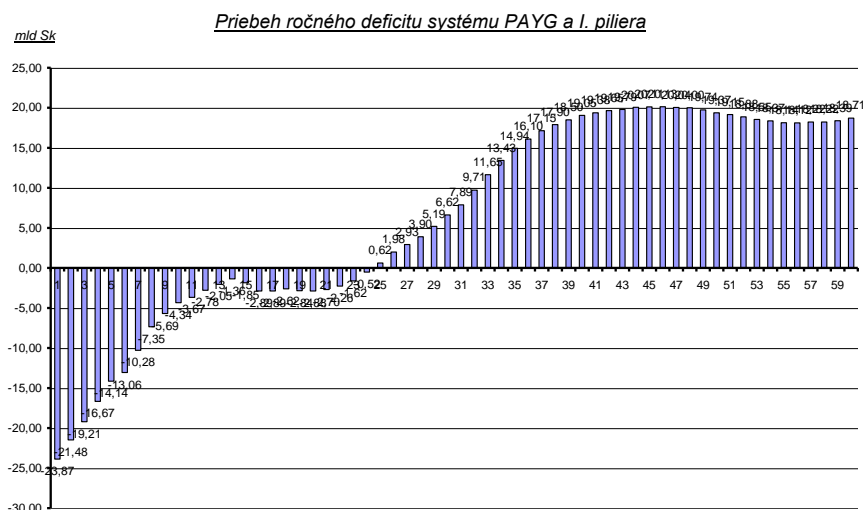
Priebeh platieb zo systému PAYG, I. a II. piliera je zobrazený na grafe číslo 12, kde je evidentné, že dochádza k celkovému poklesu výdaju zo systému I. piliera ako dôsledok postupného narastania výdajov z kapitalizovaného II. piliera.

Graf číslo 12



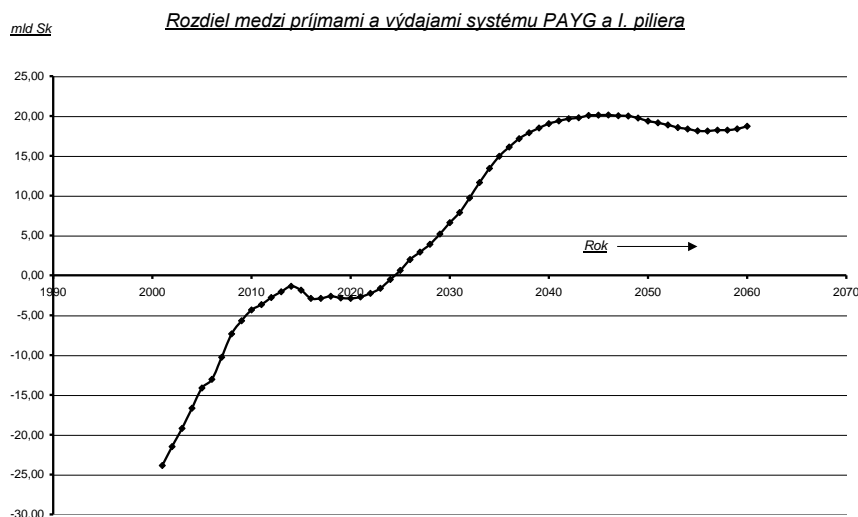
Dôchodková reforma

Graf číslo 13



Na grafe číslo 13 je zobrazený priebeh rozdielu príjmov a výdajov zo systému PAYG a I. piliera.

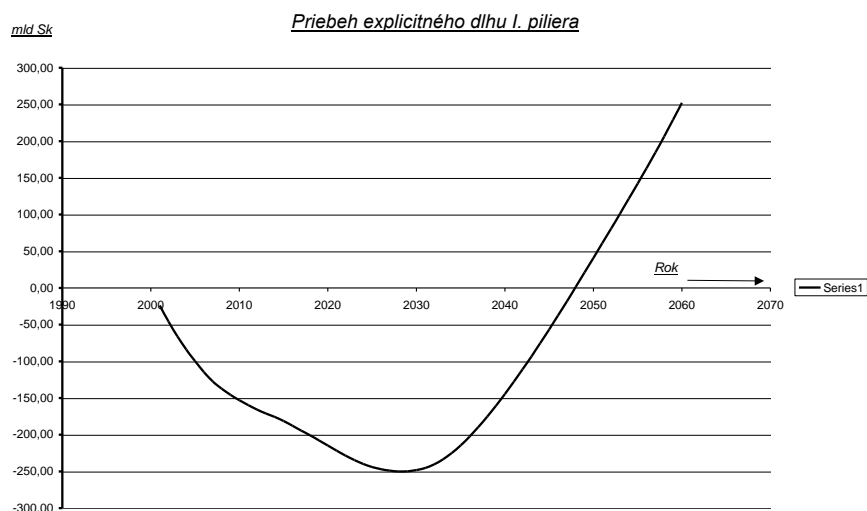
Graf číslo 14



Na grafe číslo 13 a 14 je zobrazený rozdiel medzi príjmami a výdajami systému PAYG a I. piliera, kde je vidno, že až do r. 2025 je tento systém deficitný a až po roku 2025, kedy sa prejavuje vo zvýšenej miere pozitívny vplyv II. piliera sa systém preklápa do polohy s kapitálovými prebytkami. Tu zároveň dochádza k swapovej operácii a implicitný dlh prechádza do polohy explicitného vyjadrenia. Priebeh explicitného dlhu je zobrazený na grafe číslo 15.

Dôchodková reforma

Graf číslo 15



Na grafe číslo 15 je zobrazený priebeh explicitného dlhu I. piliera a systému PAYG, ktorý kulminuje v roku 2030 (rozdiel oproti roku 2025 tvoria úroky z požičaného kapitálu) pričom tento dlh je systém schopný splatiť niekedy okolo roku 2050. Práve výška explicitného dlhu a jeho zaradenie alebo nezaradenie do štátneho dlhu je rozhodujúcim kritériom pre riešenie právneho postavenia fondov I. a II. piliera, čo samozrejme vplýva kladne alebo negatívne aj na stabilitu a riziko celej sústavy. Na základe dostupných informácií z odbornej literatúry (Estelle Jones: Svetová banka 1988) Medzinárodný menový fond ako aj Svetová banka akceptuje postavenie tohto dlhu mimo okruh štátneho dlhu pretože sa jedná o swapovú operáciu medzi implicitným a explicitným dlhom. Inými slovami akceptuje sa, že tento dlh a ináč vyjadrený záväzok štátu voči občanovi v štáte existuje a len z formy implicitnej prechádza na formu explicitnú. Fondy II. piliera sa stabilizujú v priebehu 35 rokov a oscilujú v rozmedzí 550 až 650 miliárd Sk podľa demografického vývoja. Je zrejmé, že hodnota týchto fondov môže byť výrazne ovplyvnená pozitívnym spôsobom, pokiaľ sa občania rozhodnú v priemere dlhšie šetriť viac ako 35 rokov a samozrejme, pokiaľ priemerná výška platu a tým aj príspevku vzrastie.

Keďže vyššie uvedené modely pracujú v režime stálych cien s úrokovými sadzbami 2% ročne, je nutné pre prijatie praktických záverov tento fakt zohľadniť a pri definovaní celkového objemu nutných externých zdrojov prepočítať tieto na sumy zohľadňujúce infláciu. Ak k tomu pripočítame štatistický charakter modelu, je nutné voliť princíp opatrnosti pri stanovení nutných finančných nákladov na riešenie

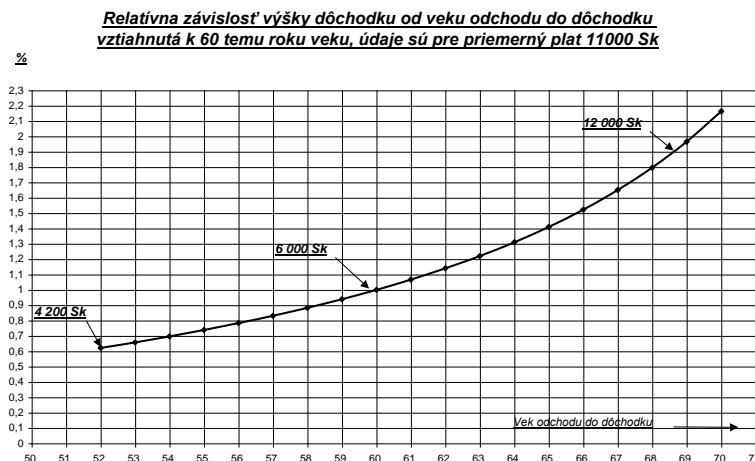
1. Deficitu systému PAYG
2. Nákladov na transformáciu systému

Od termínu zahájenia reformy súčasný systém PAYG vyžaduje ročne dotácie so štátneho rozpočtu počas prvých štyroch rokov cca 11 mld. Sk ročne. Po zahájení sprisnenia podmienok pre nárok na dôchodok v režime 6m/r sa systém dostáva z deficitu zhruba po štyroch rokoch a celkove si vyžaduje 18 mld. Sk v stálych cenách,

Dôchodková reforma

cca 25 mld. Sk v cenách zohľadňujúcich infláciu. Celkove je možné povedať, že na reformu bude potrebná suma v rozmedzí 25 mld. Sk až 45 mld. Sk, kde druhá suma predstavuje sumu s pravdepodobne dostatočným ošetreným rizikom odhadu.

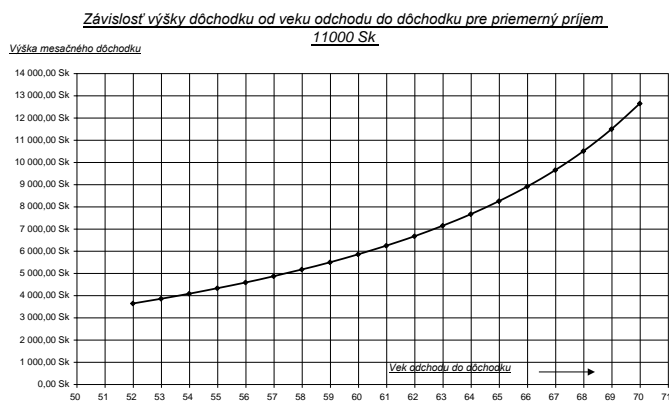
Graf číslo 16



Starobný dôchodok

Grafy číslo 16 a 17 vystihuje situáciu pre rozhodovanie poistenca, ktorý splnil zákonom stanovenú podmienku prispievania do dôchodkového sporenia, t.j. sporil 30 rokov, začal ako 22 ročný a dosiahol výšku priemerného platu 11000 Sk počas celého obdobia. Ak vezmeme, že 60 ročný dosiahne výšku dôchodku 6000 Sk, potom 52 ročný len 4 200 Sk, čo je 60% z tejto hodnoty a naopak pri odchode do dôchodku v 65 rokoch je to suma 8200 Sk, čo je 140%. Ak vezmeme do úvahy, že systém povinného poistenia má za cieľ zabezpečiť úroveň 50% z predchádzajúcich príjmov, potom takýto systém skutočne v sebe skrýva budúcu prosperitu dôchodcu pri demokratickej forme motivácie pracovať dlhšie.

Graf číslo 17



Dôchodková reforma